
348

Besluit van 1 juli 2011, houdende wijziging van het Kaderbesluit EZ-subsidies in verband met de toevoeging van duurzaamheidsaspecten

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 3 mei 2011, nr. WJZ / 11058305;

Gelet op de artikelen 3, eerste en tweede lid, van de Kaderwet EZ-subsidies;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 juni 2011, nr. W15.11.0168/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 27 juni 2011, nr. WJZ / 11091889;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Kaderbesluit EZ-subsidies wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 2 wordt onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot vierde tot en met zevende lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister stelt regels als bedoeld in het tweede lid uitsluitend over activiteiten die tevens een positieve bijdrage leveren aan de economische, ecologische of sociale dimensie van duurzaamheid.

B

Aan artikel 4 wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma in onderdeel h, een onderdeel toegevoegd, luidende:

i. de wijze van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend met het oog op de economische, ecologische of sociale dimensie van duurzaamheid.

C

In artikel 13, eerste lid, onderdeel b, wordt «de kosten van verbruikte materialen» vervangen door: de kosten van verbruikte materialen en hulpmiddelen.

D

In artikel 14, onderdeel a, wordt «de kosten van verbruikte materialen» vervangen door: de kosten van verbruikte materialen en hulpmiddelen.

E

Aan artikel 23 wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma in onderdeel i, een onderdeel toegevoegd, luidende:
j. er een naar het oordeel van Onze Minister onaanvaardbaar risico bestaat dat de uitvoering van een voorgenomen activiteit een onevenredige inbreuk zal maken op de economische, ecologische of sociale dimensie van duurzaamheid.

ARTIKEL II

Artikel 23, onderdeel j, van het Kaderbesluit EZ-subsidies, vindt geen toepassing op aanvragen om subsidie die vóór 1 januari 2012 zijn ingediend.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

's-Gravenhage, 1 juli 2011

Beatrix

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Uitgegeven de *twaalfde* juli 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Het bevorderen van duurzaamheid is een belangrijke doelstelling van het kabinetsbeleid. Onder meer door koppeling van innovatie en verduurzaming kan de kracht van de Nederlandse economie nationaal en internationaal worden versterkt. Het is dan ook wenselijk om explicieter dan tot nu toe het geval was te borgen dat er een koppeling is tussen het bevorderen van duurzaamheid en de meer algemene bevordering van activiteiten die zodanig van belang worden geacht dat zij worden gesubsidieerd. Met dit besluit worden daartoe duurzaamheidselementen in het Kaderbesluit EZ-subsidies opgenomen en wordt bereikt dat bevordering van een aspect van duurzaamheid voortaan een nevendoelstelling is van subsidieregelingen die nieuwe subsidiabele activiteiten in het leven roepen. Hierdoor is een duidelijker koppeling gelegd tussen bedrijfsgerichte subsidies en het bereiken van een duurzame economie en wordt eveneens invulling gegeven aan de recent door de Tweede Kamer aangenomen motie om tot een dergelijke verbinding te komen (Kamerstukken 2010/11, 32 500 XIII, nr. 95).

2. Strekking van de wijziging

De wijziging geeft op drie wijzen invulling aan de bevordering van duurzaamheid bij de subsidieregelingen die onder het Kaderbesluit vallen:

a. het in zijn algemeenheid bevorderen van duurzaamheid door dit als nevendoelstelling van iedere regeling voor te schrijven. Dit wordt bereikt door te bepalen dat een subsidieregeling alleen wordt vastgesteld indien de subsidiabele activiteiten tevens op enigerlei wijze bijdragen aan een aspect van duurzaamheid;

b. het in het concrete geval zonodig bevorderen van duurzaamheid bij de uitvoering van de subsidiabele activiteiten. Dit wordt bereikt door opnemng van een delegatiegrondslag die het mogelijk maakt in iedere subsidieregeling uit oogpunt van duurzaamheid eisen te stellen aan de wijze van uitvoering van de subsidiabele activiteit;

c. het voorkomen dat ondanks a en b in een concreet geval een activiteit zou moeten worden gesubsidieerd die blijkens de aanvraag uitgevoerd zal gaan worden op een wijze die indruist tegen duurzaamheidsdoelstellingen. Dit wordt bereikt door een bepaling toe te voegen waardoor subsidieaanvragen kunnen worden afgewezen indien een onaanvaardbaar risico bestaat dat de uitvoering van een voorgenomen activiteit een onevenredige inbreuk zal maken op duurzaamheid.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om twee technische wijzigingen in het Kaderbesluit EZ-subsidies aan te brengen.

Het materieel belangrijkste onderdeel van dit besluit zal naar verwachting de verplichting zijn voor de minister om in subsidieregelingen die onder het Kaderbesluit EZ-subsidies tot stand komen alleen die activiteiten voor subsidie in aanmerking te laten komen, die in enigerlei opzicht bijdragen aan het bevorderen van bepaalde aspecten van duurzaamheid. Het begrip «duurzaamheid» moet daarbij breed worden opgevat: zowel bijdragen aan de aspecten «people» als aan «planet» en «profit» worden daaronder verstaan. Dat betekent concreet dat bijvoorbeeld een subsidieregeling die het oprichten van een joint venture in een opkomende economie bevordert aan dit criterium voldoet indien alleen activiteiten voor subsidie in aanmerking komen, waarbij voor de arbeidsomstandigheden de ILO-normen worden gerespecteerd. In de toelichting

bij nieuwe ministeriële regelingen zal worden toegelicht hoe de desbetreffende activiteit zich verhoudt tot de bevordering van duurzaamheid.

Overigens zijn in veel op het Kaderbesluit EZ-subsidies gebaseerde subsidieregelingen al duurzaamheidselementen opgenomen. Deze zijn met name te vinden in de omschrijving van de activiteiten die op grond van de betreffende regeling voor subsidie in aanmerking komen en, ingeval er sprake is van verdeling op volgorde van rangschikking van de subsidieaanvragen, de eisen ten aanzien van duurzaamheid waaraan een activiteit moet voldoen om hoger te eindigen in die rangschikking. Op grond van deze ministeriële regelingen bezit een groot deel van de activiteiten die met EZ-subsidie tot stand komen al een of meer kenmerken van duurzaamheid (Kamerstukken II 2009/10, 30 196, nr. 85).

Er is gekozen voor het niveau van het Kaderbesluit EZ-subsidies om zodoende zeker te stellen dat het element duurzaamheid voldoende verwerkt wordt en blijft in de subsidieregelingen op het beleidsterrein van het voormalige Ministerie van Economische Zaken. De werkingssfeer van het Kaderbesluit EZ-subsidies en daarmee ook van wijzigingen van dat besluit is vooralsnog beperkt tot dit beleidsterrein. De subsidies die de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kan verstrekken op het beleidsterrein van het voormalig Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn opgenomen in de op de Kaderwet LNV-subsidies gebaseerde integrale subsidieregeling Regeling LNV-subsidies. Momenteel wordt bezien hoe de subsidieregeling op de beide terreinen zich inhoudelijk tot elkaar verhoudt en in hoeverre het wenselijk en mogelijk is deze regelgeving in één verband onder te brengen. In dat kader zal ook aandacht geschonken worden aan de wijze waarop duurzaamheidsaspecten in den brede op het beleidsterrein van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie moeten worden geregeld. Daarbij zal moeten meewegen dat een substantieel deel van de Regeling LNV-subsidies uitwerking van Europese regelgeving is, zodat niet in alle gevallen voldoende nationale beleidsruimte zal bestaan om de voor het beleidsterrein van het voormalige Ministerie van Economische Zaken voorgestane aanpak onverkort door te voeren. Overigens zijn aan veel subsidies in de Regeling LNV-subsidies thans al duurzaamheidseisen gekoppeld.

3. Het begrip duurzaamheid

Het begrip duurzaamheid kent een economische, ecologische en sociale dimensie. Wat betreft de economische dimensie kan vooral worden gedacht aan de bijdrage van de te subsidiëren activiteiten aan de welvaart in Nederland, waarbij ook de belangen van toekomstige generaties zijn meegewogen. De ecologische dimensie heeft met name betrekking op aspecten van klimaat, leefomgeving, gebruik van grondstoffen en voorkoming van verstoring. Bij aspecten van de sociale dimensie kan ten slotte in het bijzonder worden gedacht aan veiligheid, gezondheid en arbeidsomstandigheden.

Met de aanduiding van deze aspecten van duurzaamheid wordt aangesloten bij de door 42 landen in OESO-verband onderschreven Richtlijnen voor Multinationale ondernemingen. Deze zijn te vinden via www.oesorichtlijnen.nl/richtlijnen, zijn voor het laatst herzien in 2000 maar worden op dit moment opnieuw herzien. Ook wordt hiermee aangesloten bij de elementen die organisaties (waaronder overheden en bedrijven) kunnen hanteren bij het toepassen van de norm NEN-ISO 26000. Deze norm is een richtlijn voor maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties die beschrijft hoe een organisatie op een zorgvuldige manier haar invloed op «people», «planet» en «profit» kan

afwegen en wat achter deze elementen aan concrete thema's schuil kan gaan. De norm doet geen uitspraken over wat uit die afwegingen moet komen. Ten aanzien van de rest van het duurzaamheidsspectrum wordt per regeling aangegeven wat als duurzaam beschouwd wordt. Eerder genoemde norm geeft een handvat bij het bepalen welke aspecten van duurzaamheid van belang worden geacht. Een voorbeeld van invulling die hieraan gegeven zou kunnen worden is dat subsidie alleen gegeven zal worden voor activiteiten, waarmee meer energie bespaard zal worden dan op basis van een convenant met het bedrijfsleven reeds de bedoeling is. Ook kan gedacht worden aan het bij subsidie voor het ontwikkelen van producten als eis stellen dat een substantieel deel van de energiebehoefte uit hernieuwbare bronnen gehaald wordt, dat een te ontwikkelen productieproces een substantieel lagere fysieke belasting van de productiemedewerkers tot gevolg moet hebben of dat bepaalde producten en de bijbehorende dienstverlening volgens het cradle-to-cradle-principe ontwikkeld moeten worden.

Duurzaamheid is een begrip dat zich constant verder ontwikkelt, waardoor bijvoorbeeld productomschrijvingen voor Duurzaam Inkopen steeds aangepast moeten worden. Daarom is op het niveau van het kaderbesluit geen sluitende definitie van duurzaamheid opgenomen, maar slechts een handreiking voor de regelgever. De omschrijving van aspecten van duurzaamheid in bovengenoemde documenten biedt de regelgever een handreiking bij de omschrijving van duurzame activiteiten die hij voor subsidie in aanmerking wil laten komen. Op deze wijze zal het begrip duurzaamheid voor de op het Kaderbesluit EZ-subsidies gebaseerde regelingen in de loop van de tijd een vaster omlijnde betekenis krijgen.

4. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Onderdeel A bevat een verplichting voor de Minister en heeft dus voor de aanvrager geen invloed op de administratieve lasten. Onderdeel B bevat een delegatiemogelijkheid, die slechts invloed heeft op de administratieve lasten voor zover van de gedelegeerde bevoegdheid daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt. De administratieve lasten komen dan bij (wijziging van) de desbetreffende subsidieregeling aan de orde.

Onderdelen C en D hebben geen invloed op de administratieve lasten.

Onderdeel E legt het aantonen van eventuele zwaarwegende negatieve invloed op duurzaamheid bij de subsidieverstrekker en vereist niet dat de subsidieaanvrager een uitgebreide verantwoording van de bijdrage van zijn project aan de dimensies van duurzaamheid. De toename van de administratieve lasten voor de aanvrager is daarom nihil.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn aan de orde in de zin dat bij het opstellen van een nieuwe regeling twijfel kan rijzen over de vraag of een bepaalde te subsidiëren activiteit in de beoogde regeling wel tevens bijdraagt aan een bepaald aspect van duurzaamheid. Indien deze twijfel niet kan worden weggenomen zal moeten worden afgezien van het subsidiëren van die activiteit, of zal de omschrijving van de activiteit in de regeling zodanig moeten worden aangepast dat hieraan wel wordt voldaan. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid komen hier tot uiting in een motiveringseis die zich richt tot de minister en die er op neerkomt dat uit de toelichting bij de regeling af te leiden moet zijn dat aan bevordering van een bepaald aspect van duurzaamheid door de desbetreffende activiteit wordt bijgedragen.

Indien in de regeling zelf uit oogpunt van duurzaamheid concrete aanvullende eisen worden gesteld op grond van de nieuwe delegatie-

grondslag zullen uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidskwesaties in de afwegingen bij de totstandkoming van die regeling aan de orde zijn.

Bij de beoordeling van een subsidieaanvraag in het kader van het nieuwe artikel 23, onderdeel j, van het Kaderbesluit EZ-subsidies (zie artikel I, onderdeel E, van dit besluit) tenslotte zal in beginsel moeten worden afgegaan op de informatie die de subsidieaanvrager heeft verstrekt. Alleen als op grond daarvan duidelijk is dat het om een voorgenomen activiteit gaat waarbij een onaanvaardbaar risico bestaat dat de uitvoering ervan een onevenredige duurzaamheidsinbreuk zal inhouden, zal de aanvraag gemotiveerd worden afgewezen.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Met artikel I, onderdeel A, wordt een nieuw derde lid in artikel 2 van het Kaderbesluit EZ-subsidies ingevoegd. Dit nieuwe lid richt zich tot de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en stelt dat regels over subsidiabele activiteiten voortaan uitsluitend over activiteiten worden gesteld die tevens een positieve bijdrage leveren aan de economische, ecologische of sociale dimensie van duurzaamheid. Hiermee wordt aangegeven dat de activiteiten waarover de minister regels stelt en waarvoor dus in zijn algemeenheid subsidieverlening mogelijk wordt op enigerlei wijze positief dienen bij te dragen aan één of meerdere van de genoemde duurzaamheidsaspecten. Voor een nadere beschrijving van deze aspecten zij verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting. Verantwoording over het toepassen van deze bepaling zal de minister, zeker waar het nieuwe te subsidiëren activiteiten betreft, afleggen in de toelichting van de desbetreffende subsidieregeling. Aan bij inwerkingtreding van dit besluit reeds vastgestelde regelingen verandert deze bepaling niets. Deze bepaling van het besluit kent onmiddellijke werking. Aldus moeten toekomstige regelingen met inachtneming van het nieuwe derde lid van artikel 2 worden vastgesteld, maar laat de bepaling regelingen die bij inwerkingtreding reeds rechtmatig zijn vastgesteld onverlet.

Bij subsidie aan financiers gaat het in de subsidierelatie om de (extra) activiteiten van de financier, die door subsidie (i.c. garantstelling of borgstelling) mogelijk worden gemaakt. De bijdrage aan duurzaamheid zal in deze gevallen veelal op het economische vlak liggen. In deze gevallen bestaat er geen subsidierelatie tussen het ministerie en bedrijven, waarin de financier met vreemd of eigen vermogen participeert; aan zulke bedrijven of hun activiteiten worden dan ook niet op grond van dit besluit of een regeling duurzaamheidseisen gesteld.

Onderdeel B

Met artikel I, onderdeel B, wordt een wijziging in artikel 4 van het Kaderbesluit EZ-subsidies aangebracht. Deze wijziging betreft de toevoeging van een delegatiegrondslag: het nieuwe onderdeel i maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de uitvoeringswijze van de subsidiabele activiteiten met het oog op bepaalde duurzaamheidsaspecten. Voor een nadere beschrijving van deze duurzaamheidsaspecten zij verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting. Bij nadere regels op grond van de nieuwe delegatiegrondslag valt te denken aan het stellen van de voorwaarde dat de subsidiabele (onderzoeks)activiteit zonder gebruik van proefdieren, met inachtneming van bepaalde arbeidsomstandigheden of met zo min mogelijk verstoring van de omgeving dient plaats te vinden.

Onderdelen C en D

Met artikel I, onderdelen C en D, wordt de formulering van de artikelen 13, eerste lid, onderdeel b, en 14, onderdeel a, van het Kaderbesluit EZ-subsidies in overeenstemming gebracht met die van de artikelen 11, derde lid, en 14a, tweede lid, onderdeel d, van dat besluit door toevoeging van het begrip hulpmiddelen.

Onderdeel E

Met artikel I, onderdeel E, wordt een nieuwe afwijzingsgrond aan artikel 23 van het Kaderbesluit EZ-subsidies toegevoegd. Op grond van dit nieuwe onderdeel wordt een aanvraag om subsidie, niet zijnde een subsidie aan een financier, afgewezen indien naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kennelijk een onaanvaardbaar risico bestaat dat de uitvoering van de activiteiten waar de subsidieaanvraag betrekking op heeft, een onevenredige inbreuk zal maken op een aspect van duurzaamheid. Voor een nadere beschrijving van deze duurzaamheidsaspecten zij verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting. Het nieuwe onderdeel j van artikel 23 van het Kaderbesluit EZ-subsidies betreft een vangnetbepaling. In lijn met het karakter van vangnetbepaling wordt deze afwijzingsgrond uitsluitend toegepast in gevallen van evidente duurzaamheidsrisico's die naar het oordeel van de minister onaanvaardbaar worden geacht. De «bewijslast» voor toepasselijkheid van deze afwijzingsgrond ligt bij de subsidieverstrekker in de zin dat deze de afwijzingsgrond zal toepassen indien een bepaalde aanvraag – bijvoorbeeld de beschrijving van hoe een bepaald project zal worden uitgevoerd – daar onverhoopt aanleiding toe geeft. Daarbij zal de afwijzing gemotiveerd moeten worden door aan te geven waarin het risico op onevenredige inbreuk bestaat. De aanvrager hoeft in zijn aanvraag niet a priori uit zichzelf informatie te verstrekken waaruit blijkt dat de afwijzingsgrond niet van toepassing is. Hoogstens zal de aanvrager indien hij bezwaar aantekent of in beroep gaat tegen een afwijzing op grond van artikel 23, onderdeel j, van het Kaderbesluit EZ-subsidies aanvullende informatie op het punt van de duurzaamheidsrisico's kunnen aan dragen.

Artikel II

Dit artikel voorziet in overgangsrecht met betrekking tot de nieuwe afwijzingsgrond: deze zal niet tegengeworpen kunnen worden aan een aanvrager die zijn aanvraag voor inwerkingtreding van dit besluit heeft ingediend. De praktische betekenis hiervan is naar verwachting overigens gering nu het uit de aard der zaak om zeldzame gevallen zal gaan. De overige bepalingen van het besluit hebben onmiddellijke werking. Bezwaarlijk is dit niet. Toekomstige subsidieregelingen moeten met inachtneming van het nieuwe derde lid van artikel 2 worden vastgesteld, maar dit laat de regelingen die bij inwerkingtreding van dit besluit reeds rechtmatig zijn vastgesteld onverlet. De wijziging van artikel I, onder B, betreft uitbreiding van de delegatiegrondslag en is als zodanig alleen van belang voor nieuwe regelingen. Voor zover artikel I, onder C en D, tenslotte in een bepaald geval een materiële wijziging zou inhouden, is deze gunstig voor de aanvrager.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen